



Marek Czajkowski

**MIEJSCE UE W POLITYCE ZAGRANICZNEJ  
FEDERACJI ROSYJSKIEJ – UWARUNKOWANIA,  
ZAŁOŻENIA, POLA KONFLIKTU I OBSZARY WSPÓŁPRACY**

Federacja Rosyjska jest ważnym partnerem Unii Europejskiej. Jej znaczenie wyraża się zarówno na płaszczyźnie politycznej, w dziedzinie bezpieczeństwa, jak i w stosunkach gospodarczych – Rosja jest dla Unii ważnym źródłem surowców i potencjalnie znacznym rynkiem zbytu produkcji przemysłowej, natomiast Unia dla Rosji stała się istotnym odbiorcą różnorodnych towarów, bardzo ważnym inwestorem oraz źródłem potrzebnych do modernizacji gospodarki wzorców organizacyjnych i technologii. Wymienione kwestie mają swoje odzwierciedlenie zarówno w rzeczywistości realizowanej współpracy, jak i we współpracy perspektywicznej. Można nawet powiedzieć, że potencjał wzajemnie korzystnej współpracy jest znacznie większy niż jej realizowany zakres, wspominają o tym częstokroć politycy UE<sup>1</sup>.

Niniejszy artykuł ma za zadanie dokonać przeglądu polityki Federacji Rosyjskiej wobec UE, z oczywistym założeniem pewnego stopnia ogólności, wynikającego z ograniczonych rozmiarów publikacji. W związku z tym nacisk położony zostanie głównie na uwarunkowania i założenia tej polityki, tak aby możliwie jasno określić, z czego wynika jej realizacja.

W dalszej kolejności zostanie streszczony zakres i potencjał współpracy Rosja–UE, ze zwróceniem szczególnej uwagi na możliwe konflikty i sprzeczności.

<sup>1</sup> Na przykład przy okazji ostatniego szczytu UE–Rosja, który odbył się w Maftrze 26 X 2007: „EU–Russia Summie, Maftra”, Brussels, 25 October 2007, IP/07/1603; [http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/summit\\_10\\_07/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/summit_10_07/index.htm) (30 IV 2008).





Na koniec zamieszczono obszerne podsumowanie, obejmujące syntetyczne wnioski, próbę prognozy i spojrzenie na relacje UE–Rosja z perspektywy Polski.

### Uwarunkowania polityki FR wobec UE

Problematyka uwarunkowań polityki zagranicznej Rosji jest, co oczywiste, bardzo skomplikowana. Czynniki związane z obszarem, położeniem geograficznym i bogactwami naturalnymi, a także problemy społeczne, demograficzne, polityczne, ekologiczne i gospodarcze, a w kontekście zewnętrznym także problemy czterech sąsiadów i kilku zapalnych regionów, z którymi Rosja graniczy, stanowią ogromny splot skomplikowanych czynników<sup>2</sup>. Ich całokształt wpływa na okoliczności, w których przebiega proces decyzyjny, zarówno pod względem możliwości działania, jak i ograniczeń oraz zasadniczych paradygmatów wynikających z tradycji, historii, a także czynników politycznych i społecznych.

### Uwarunkowania wewnętrzne

Z powodu ograniczonych rozmiarów publikacji, nie ma miejsca na pogłębioną analizę tej złożonej tematyki, uwaga zostanie więc zwrócona na te czynniki, które mają szczególne znaczenie dla polityki Rosji wobec UE. Są to czynniki: geograficzny, ludnościowy i ekonomiczny oraz system polityczny i kompleks czynników świadomościowych.

**Czynnik geograficzny.** Federacja Rosyjska jest największym krajem świata, położonym centralnie na kontynencie eurazjatyckim. Znajdują się tam złoża prawie wszystkich surowców, ogromne zasoby leśne i ziemi uprawnej, Rosja ma zatem ogromny potencjał zarówno w sensie przestrzeni, jak i zasobów naturalnych.

Najważniejszymi z tych zasobów są obecnie oczywiście surowce energetyczne. Zaznaczyć warto przy tym, że wzrost wartości zasobów potwierdzonych, głównie ropy naftowej, nie wynika ze zwiększenia liczby znanych złóż<sup>3</sup>. W istocie liczba ta, także w odniesieniu do złóż gazu ziemnego, nie wzrasta zbyt szybko<sup>4</sup>, jest nawet wolniejsza od wskaźników w wielu dynamicznie rozwijających się krajach eksportujących ropę czy surowce energetyczne. Wiele wskazuje zatem na to,

<sup>2</sup> Por. np. publikacje: A. Bryc, *Rosja w XXI wieku*, Warszawa 2008; *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*, red. A. Czarnocki, I. Topolski, Lublin 2006; S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006; M. Czajkowski, *Rosja w Europie*, Kraków 2003.

<sup>3</sup> Według przyjętej przez BP metodologii, zasobem potwierdzonym są te złoża, które zostały dokładnie zbadane, istnieją techniczne możliwości ich wykorzystania i jest to w danym momencie opłacalne. Oznacza to, że zasób potwierdzony rośnie wraz ze wzrostem cen, ponieważ zaczynają doń być wliczane te złoża, których wcześniej nie opłacałoby się eksploatować.

<sup>4</sup> M. Czajkowski, *Geostrategiczne uwarunkowania polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Szanse rozwojowe i zagrożenia*, materiały z konferencji „Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej. Wybrane aspekty stosunków z Polską, Ukrainą i Białorusią”, Uniwersytet Jagielloński, 17–18 III 2008, [w druku].



że w średnio- i długookresowej perspektywie Rosja nie będzie w stanie zwiększyć eksportu, tym bardziej, że dochodzi do tego wzrost zapotrzebowania energochłonnej gospodarki rosyjskiej<sup>5</sup>. Do surowców energetycznych doliczyć należy jeszcze węgiel (17% światowych zasobów<sup>6</sup>), uran (4% zasobów)<sup>7</sup> oraz potencjał energetyczny wielkich rzek rosyjskich (6% światowego zużycia białej energii)<sup>8</sup>. Na terytorium FR znajdują się także znaczące złoża rud metali.

#### Zasoby, wydobycie, eksport ropy naftowej i gazu ziemnego w Rosji w latach 2001–2006

|  | 2001             | 2002             | 2003             | 2004             | 2005             | 2006             |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Ropa naftowa, zasoby potwierdzone (mld ton, % światowych zasobów)            | 6,7<br>(4,6%)    | 8,2<br>(5,7%)    | 9,5<br>(6%)      | 9,9<br>(6,1%)    | 10,2<br>(6,2%)   | 10,9<br>(6,6%)   |
| współczynnik R/P dla ropy  | 19,1             | 21,7             | 22,2             | 21,3             | 21,4             | 22,3             |
| wydobycie ropy (mln ton, % światowego wydobycia)                             | 348,1<br>(9,7%)  | 379,6<br>(9,1%)  | 421,4<br>(11,4%) | 458,7<br>(11,9%) | 470<br>(12,1%)   | 480,5<br>(12,3%) |
| eksport ropy (mln ton, % światowego eksportu)                                | 162              | 188<br>(9,8%)    | 228              | 258              | 253<br>(11,6%)   |                  |
| gaz ziemny (zasoby potwierdzone w bln m <sup>3</sup> , % światowych zasobów) | 45,57<br>(30,7%) | 45,57<br>(30,5%) | 47<br>(26,7%)    | 48<br>(26,7%)    | 47,82<br>(26,6%) | 47,65<br>(26,3%) |
| współczynnik R/P dla gazu  | 83,1             | 81,2             | 81,2             | 81,5             | 80               | 77,8             |
| wydobycie gazu (w mld m <sup>3</sup> , % światowego wydobycia)               | 542,4<br>(22%)   | 554,9<br>(22%)   | 578,6<br>(22,1%) | 589,1<br>(21,9%) | 598<br>(21,6%)   | 612,1<br>(21,3%) |
| eksport gazu (% światowego eksportu)   | 190              | 186<br>(24%)     | 186              | 195              | 203,7            | 202,8<br>(22,9%) |

**Współczynnik R/P** – liczba lat, na jakie powinien wystarczyć obecny zasób przy utrzymaniu aktualnej produkcji

**Źródło:** Materiały statystyczne British Petroleum z lat 2002–2007, [www.bp.com](http://www.bp.com), oraz materiały statystyczne Międzynarodowej Agencji Energetycznej z lat 2002–2007, [www.iea.org](http://www.iea.org).

<sup>5</sup> Por. np. P. Hansen, *Russia and Europe are Doomed to Cooperate*, „Russia in Global Affairs” 2008, Vol. 6, No. 1, s. 121.

<sup>6</sup> Na koniec 2006 r., dane za: „BP Statistical Review of World Energy”, July 2007, [www.bp.com](http://www.bp.com) (19 VIII 2007).

<sup>7</sup> Dane za: „European Nuclear Society”, <http://www.euronuclear.org/info/encyclopedia/u/uranium-reserves.htm> (1 V 2008).

<sup>8</sup> W 2006 r., dane za: „BP Statistical Review of World Energy”, July 2007, [www.bp.com](http://www.bp.com) (19 VIII 2007).



## Zasoby i wydobycie niektórych metali w Rosji w 2007

|                            | nikiel | antymon | kobalt | miedź | ruda<br>żelaza | magnezyt | wanad | tungsten |
|----------------------------|--------|---------|--------|-------|----------------|----------|-------|----------|
| Produkcja<br>(% światowej) | 19     | 3       | 8      | 5     | 6              | 8        | 27    | 5        |
| Zasoby<br>(% światowych)   | 6      | 9       | 3      | 3     | 16             | 20       | 18    | 7        |

**Źródło:** materiały statystyczne United States Geological Survey, <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs>.

Rosja jest zatem, i w przyszłości także będzie, bardzo ważnym partnerem w dziedzinie surowcowej. Dostarcza znaczne ilości surowców energetycznych i metali, realizując znaczną część zapotrzebowania krajów rozwiniętych. Jej perspektywiczną z tego punktu widzenia rolę podkreśla fakt, że w powszechnej percepcji, Rosja jest bardziej stabilnym i pewnym dostawcą niż kraje rozwijające się. Trzeba jednak także podkreślić, że wobec rosnącego zapotrzebowania wewnętrznego i fatalnego niedoinwestowania badań geologicznych oraz infrastruktury wydobywczo-transportowej, w perspektywie średnio- i długoterminowej może nie być zdolna spełnić pokładanych w niej oczekiwań<sup>9</sup>.

**Demografia.** Od końca lat 80. XX w. zaznacza się na obszarze Federacji Rosyjskiej spadek dynamiki wzrostu populacji<sup>10</sup>. Sytuacja społeczna, ekonomiczna i polityczna oraz znaczne przemiany świadomościowe spowodowały, że już od 1992 r. liczba zgonów przekracza liczbę urodzeń, przy czym od 1993 r. stosunek ten pozostaje średnio na poziomie 2:1,3, co rocznie oznacza ubytek liczby ludności o pół miliona do miliona<sup>11</sup>. Inaczej mówiąc, od około 15 lat trwa głęboki niż demograficzny. Wprawdzie w 2007 r. zaznaczyła się tendencja odwrotna, urodziło się znacznie więcej dzieci niż w latach poprzednich, lecz nie wiadomo, czy jest to zjawisko trwałe<sup>12</sup>. Nawet jeśli tak jest, to w najbliższych latach i tak w wiek rozrodczy będą wchodzić pierwsze roczniki obecnego niżu, co raczej pogłębi trend spadkowy, nawet w wypadku utrzymania zwiększonej diety.

Na przyrost naturalny wpływ ma nie tylko spadek liczby urodzeń, ale także wzrost śmiertelności, szczególnie wśród mężczyzn<sup>13</sup>, co jest wynikiem gwałtownego wzrostu w ostatnich kilkunastu latach zachorowań na schorzenia układu krążenia, AIDS i gruźlicę. Na wskaźnik śmiertelności wpływa też plaga alkoholo-

<sup>9</sup> Т. Гомар, *Европа, Россия, США: новые величины старого уравнения*, „Россия в глобальной политике” 2008, Т. 6, № 1, s. 158.

<sup>10</sup> W. Bodrowa, *Reproductive behaviour of Russia's Population in the Transition Period*, „Berichte des BIOst” 1995, nr 15.

<sup>11</sup> P. Eberhardt, *Geografia ludności Rosji*, Warszawa 2002, s. 49; materiały statystyczne Federalnej Służby Statystycznej FR, [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

<sup>12</sup> *Raport ONZ: liczba ludności Rosji może spaść nawet do 100 milionów*, „Rzeczpospolita”, 28 IV 2008, [www.rp.pl](http://www.rp.pl) (29 IV 2008).

<sup>13</sup> Średnia długość życia mężczyzn w Rosji wynosi obecnie około 59 lat.





lizmu<sup>14</sup>, samobójstw<sup>15</sup> oraz ogromna śmiertelność w wypadkach przy pracy oraz drogowych. Prognoza demograficzna dla Rosji nie jest zatem zbyt korzystna. Różnorodne badania przewidują, że w najbliższych dekadach liczba ludności spadnie do 120, a nawet 80 milionów. Będzie to miało fatalny wpływ na wiele dziedzin funkcjonowania państwa, od bezpieczeństwa do gospodarki.

**Ekonomia.** Istnieje powszechne przekonanie, że rosyjska ekonomia znajduje się obecnie w stanie odrodzenia. Rosną wskaźniki makroekonomiczne, dochody ludności, inwestycje i produkcja przemysłowa. Wiąże się to z trzema przyczynami. Po pierwsze, w końcu lat 90., aż do 2002 r., przeprowadzono wiele reform racjonalizujących gospodarkę i finanse państwa. Po drugie, od 1999 r. zaznacza się szybki wzrost cen surowców energetycznych, rosną w związku z tym dochody państwa, które znacznie wzmocniły gospodarkę. Po trzecie wreszcie, mniej więcej od przełomu roku 2003/2004 drugą siłą napędową gospodarki stał się popyt wewnętrzny, zarówno konsumpcyjny, jak i inwestycyjny. Dzięki tym zjawiskom, kojarzonym z rządami Władimira Putina<sup>16</sup>, gospodarka rosyjska rośnie nieustannie.

Jednocześnie należy jednak zauważyć kilka zjawisk negatywnych w gospodarce. Są nimi: postępujące uzależnienie od decyzji politycznych, brak realnych reform i stabilizacji bardzo zagmatwanego i niejasnego prawa, szybko rosnąca inflacja, niepohamowana korupcja ogromnej armii urzędników, czy wreszcie brutalna walka o kontrolę nad kluczowymi sektorami gospodarki. Wszystko to, wraz ze wstrzymanymi po 2002 r. reformami strukturalnymi powoduje, że Rosja rozwija się znacznie poniżej swoich możliwości, wyznaczanych przez bazę surowcową, potencjał ludzki i korzystne warunki zewnętrzne. W efekcie utrwała się surowcowy model gospodarki i jej uzależnienie od bieżącej walki o władzę i wpływy. Ekspersi zwracają nawet uwagę, że w ostatnich latach wzrost PKB Rosji jest niższy niż średni wzrost państw postkomunistycznych<sup>17</sup>. Brak instytucjonalizacji podstawowych instrumentów stabilności gospodarczej czyni ją podatną na destabilizację. Gospodarka rosyjska pozostaje w stanie kryzysu systemowego, choć korzystne okoliczności maskują ten stan rzeczy. W nadchodzącym czasie okoliczności te mogą (choć nie muszą) się pogorszyć, co wpłynie na stan gospodarki<sup>18</sup>.

**System polityczny.** Nie ulega wątpliwości, że system polityczny Rosji cechuje sukcesywne odchodzenie od zasad demokratycznych. Demokracja w Rosji stała

<sup>14</sup> W Rosji jest około 2,5 miliona zarejestrowanych alkoholików, niezarejestrowanych może być nawet drugie tyle.

<sup>15</sup> W 2004 r. ponad 49 tys. samobójstw, wśród męskiej części populacji wskaźnik przekracza 61 na 100 tys., dane za: WHO, [http://www.who.int/mental\\_health/media/russ.pdf](http://www.who.int/mental_health/media/russ.pdf) (1 V 2008).

<sup>16</sup> Ekspersi wskazują jednak na to, że w gruncie rzeczy sam Putin nie miał nic wspólnego ze wzrostem gospodarczym, podejmowane przez niego decyzje są wręcz nieproduktywne gospodarczo i skutkowały mniejszym niż potencjalny zakresem poprawy ekonomicznej. Por. np.: A. Łslund, *Putin's Economic Legacy*, „Russian Analytical Digest” 2008, No. 36; [www.res.ethz.ch](http://www.res.ethz.ch) (6 III 2008).

<sup>17</sup> M. McFaul, K. Stoner-Weiss, *The Myth of Putin's Success*, „Foreign Affairs” 2008, January–February, s. 83.

<sup>18</sup> M. Deliağin, *The Change of External Factors of Russia's Development*, „Russia in Global Affairs” 2008, Vol. 6, No. 1, s. 138–148.





się fasadą, zza której władzę sprawuje relatywnie wąska grupa ludzi. Niektórzy eksperci<sup>19</sup> nazywają system rosyjski *Russia Inc.*, podkreślając jego upodobnienie do przedsiębiorstwa. Nie wdając się w wartościowanie tego stanu rzeczy, należy zwrócić uwagę na pewne jego istotne negatywne aspekty.

W rosyjskim systemie politycznym czynnikiem stabilizacji jest kontrola ambicji różnorodnych ośrodków wpływu, którą sprawował Władimir Putin. Nie polegała ona jednak na oligarchicznym kompromisie, lecz osiągnięciu przewagi jednej grupy nad innymi, przewagi, która w dodatku nie miała charakteru instytucjonalnego lecz oparta była na czynnikach nieformalnych. Stabilność wzmacniana była ponadto wysokim poziomem akceptacji społecznej, który wynikał z odczuwalnej poprawy poziomu życia. Tak skonstruowany system ma jednak w sobie ogromny potencjał niestabilności i właśnie ten fakt, a nie brak demokracji sam w sobie, stanowi zagrożenie dla Rosji i jej partnerów.

Brak instytucji prawnych kanalizujących walkę o władzę i monocentryczny system podejmowania decyzji mogą się sprawdzać przez jakiś czas, lecz potencjalne zachwianie równowagi może prowadzić do szybkiego rozchwiania systemu. Zdominowane siły mogą w takiej sytuacji skorzystać z chwili słabości władzy, aby znaleźć nowe miejsce w systemie. Także ewentualna konkurencja na szczytach władzy może zdestabilizować sytuację polityczną. Wszystko więc zależy od konkretnych ludzi, którzy nie czują się związani jakimikolwiek instytucjami.

System polityczny w Rosji może zatem załamać się mimo pozorów stabilności, szczególnie jeśli z jakiegoś powodu spadnie zaufanie społeczeństwa do władzy. W takich bowiem okolicznościach walczące frakcje lub emancypujące się, dotychczas zdominowane grupy mogą szukać poparcia w niezadowolonym społeczeństwie i w bardzo krótkim czasie zaburzyć polityczną stabilność Rosji.

Trudno oczywiście przewidywać prawdopodobieństwo realizacji takiego scenariusza, lecz pierwsze symptomy przemian w systemie politycznym już widać. Jednak ocenić je dokładnie będzie można dopiero za jakiś czas, ponieważ taka konstrukcja ustrojowa jest pewną nowością, trudno więc dokładnie prognozować jej rozwój. **Czynnik świadomościowy.** Przy okazji analizy stosunków Rosji z UE należy zwrócić uwagę na kilka aspektów czynnika świadomościowego, który pełni w Rosji niemałą rolę i jest w dodatku silnie manipulowany przez władze. Najważniejsze zjawiska w tym zakresie to:

- percepcja historii, w której wielowiekowe zmagania Rosji z zagrożeniami z Zachodu mają wielkie znaczenie; przez stulecia propaganda państwowa wykorzystywała i podsyciała obawy i nieufność Rosjan wobec Zachodu,
- poczucie odrębności i inności, wynikające z autonomicznych, w percepcji Rosjan, źródeł kultury i cywilizacji; to zjawisko było świadomie podsycane przez stulecia między innymi w celu wzmacniania legitymizacji władzy,

<sup>19</sup> Na przykład ekonomista Clifford Geddy z Brookings Institution, zob.: C. Geddy, *Управление рентами как основа стабильности*, „Россия в глобальной политике” 2008, T. 6, № 1, s. 181–190.





- wynikający z powyższego przekonania silny nacjonalizm, współcześnie pieczołowicie podtrzymywany przez władze, skutecznie kreujący poczucie siły i wielkości kraju,
- poczucie zagrożenia zewnętrznego, także wynikające z powyższych zjawisk, które każe Rosjanom upatrywać wrogów we wszystkich sąsiadach; ta głęboko zakodowana w rosyjskiej świadomości obawa jest przez obecne władze z wielką wprawą wykorzystywana jako jeden z elementów ją legitymizujących.

Te elementy rosyjskiej świadomości znacznie wpływają na politykę zagraniczną przez kreowanie zasadniczych zrębów postawy społeczeństwa wobec świata zewnętrznego<sup>20</sup>. Ponadto manipulowanie tym czynnikiem pełni istotną rolę w instrumentarium działań politycznych władz rosyjskich. Szczegółne znaczenie ma tu prowadzona przez Rosję „polityka historyczna”<sup>21</sup>.

### Uwarunkowania zewnętrzne

Również i procesy zachodzące poza Rosją mają ogromne znaczenie dla wyznaczania warunków i możliwości polityki zagranicznej tego kraju. Ramy opracowania nie pozwalają jednak na szczegółowe ich przedstawienie, a i w innych miejscach niniejszego tomu zawarto wiele istotnych informacji związanych z tą tematyką. Zostaną więc wyliczone najważniejsze procesy zachodzące globalnie oraz w bezpośrednim otoczeniu Rosji, które mają wpływ na politykę zagraniczną, a więc i na politykę w stosunku do UE.

Procesy na skalę globalną to:

- polityka USA, jej cele, strategia i taktyka oraz perspektywy ewolucji,
- globalizacja w różnorodnych jej przejawach i aspektach,
- rysujący się konflikt Północ–Południe oraz rosnące aspiracje głównych państw rozwijających się, dążących do wzrostu znaczenia w świecie,
- rosnące globalnie zapotrzebowanie na surowce,
- terroryzm międzynarodowy,
- długofalowe aspiracje Chin i Europy do pozycji mocarstw światowych.

Regionalne uwarunkowania polityki Rosji to:

- długofalowa transformacja Unii Europejskiej, związana zarówno z postępującą instytucjonalizacją, jak i jej poszerzeniem,
- transformacja NATO i przemiany w europejskim systemie bezpieczeństwa,
- niepewna sytuacja na Bałkanach,

<sup>20</sup> Postawy te są zresztą dość niejednoznaczne. Najnowsze badania pokazują, że Rosjanie percypują wojnę z USA i Zachodem jako największe zagrożenie, jednak pytani o realność konkretnych zagrożeń wskazują na zupełnie inne sprawy. Można zatem wnioskować, że z jednej strony propaganda utrzymuje poczucie zagrożenia, z drugiej zaś zdrowy rozsądek mówi, że zagrożenia te nie są realne. Por. komunikat „WCIOM” nr 950, 7 V 2008, [www.wciom.ru](http://www.wciom.ru) (12 V 2008).

<sup>21</sup> Polega ona na interpretowaniu wydarzeń historycznych zgodnie z bieżącym politycznym zapotrzebowaniem, por. S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006, s. 106–109.







- europejskie aspiracje Ukrainy,
- napięcia w stosunkach z krajami bałtyckimi,
- sytuacja na Zakaukaziu, aspiracje Gruzji i Azerbejdżanu,
- problemy Bliskiego Wschodu i Azji Środkowej,
- ekspansja ekonomiczna i demograficzna Chin w bliskim otoczeniu Rosji.

### **Założenia polityki FR wobec UE**

Rosja prowadzi bardzo rozległą politykę zagraniczną, co wynika zarówno z geografii, jak i aspiracji do pełnienia roli globalnej. W tym kontekście trzeba zauważyć, że polityka wobec UE jest tylko częścią, choć bardzo ważną, szerszych działań. Aby zatem ją zrozumieć, trzeba prześledzić założenia rosyjskiej polityki zagranicznej, zaczynając od analizy miejsca Rosji w świecie.

### **Ogólna koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej – zasadnicze cele i interesy**

Ogólna koncepcja polityki zagranicznej Rosji zostanie tu omówiona jedynie hasłowo. Jej główną osią jest przekonanie, że kraj powinien być jednym z głównych mocarstw światowych, ponieważ predestynują go do tego rozmiary, historia i potencjał. Wyraźnie wskazuje na to deklarowana koncepcja polityki zagranicznej, zarówno ta zawarta w dokumentach<sup>22</sup>, jak i bardzo częste wypowiedzi prezydenta Putina, oraz innych ważnych przedstawicieli władz.

W związku z tym zasadnicze cele polityki zagranicznej Rosji sprowadzają się do działań na rzecz zapewnienia jej takiego właśnie statusu. Mocarstwowość rozumiana jest jako zdolność do suwerennego wpływania na stosunki międzynarodowe i kształtowania ich zgodnie z konkretnymi interesami państwa. Interesy te są także definiowane w sposób suwerenny, bez wpływu innych uczestników stosunków międzynarodowych i obejmują sferę szeroko rozumianego bezpieczeństwa oraz kwestie ekonomiczno-społeczne. Polegają w polityce zagranicznej na zapewnieniu konkretnych warunków zewnętrznych dla wewnętrznego rozwoju państwa. W związku z tym Federacja Rosyjska winna podejmować wiele działań na rzecz takiego kształtowania stosunków międzynarodowych, w różnych dziedzinach i kierunkach geograficznych, aby zapewnić sobie status mocarstwa. Wymienione koncepcje doktrynalne dostrzegają jednak wiele zagrożeń i problemów, które stoją przed tak rozumianą polityką. Są to przede wszystkim:

<sup>22</sup> Główne dokumenty programowe to: „Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej”, dekret prezydenta FR z 28 VI 2000, [www.mid.ru](http://www.mid.ru) (26 IX 2000); „Koncepcja bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej”, dekret prezydenta FR z 10 I 2000, [www.mid.ru](http://www.mid.ru) (6 IX 2000).





- sprzeczne z interesami Rosji dążenia innych państw do rozciągania swych wpływ w regionach szczególnie dla niej ważnych,
- współczesne zagrożenia bezpieczeństwa (terroryzm, napięcia etniczne, konflikty lokalne, zagrożenia ekologiczne, etc.),
- destabilizujące oddziaływanie innych uczestników stosunków międzynarodowych na suwerenny rozwój wewnętrzny Rosji.

Doktryny współczesne akcentują współpracę międzynarodową jako zasadniczy instrument polityki zagranicznej Rosji. Podkreśla się rolę związków gospodarczych, handlu i działań integracyjnych. Jednocześnie jednak i tu widać podkreślanie „suwerenności” i „narodowych interesów” Rosji, co oznacza, że współpraca ta musi być wyraźnie dla niej korzystna. Istotnymi czynnikami realizującymi politykę zagraniczną winna być także aktywność dyplomatyczna oraz ewentualnie, w ostateczności, siła zbrojna.

Do tak zdefiniowanych instrumentów polityki zagranicznej należy jednak dodać pewne szczegóły, wynikające z obserwacji praktykowanej przez Rosję współpracy międzynarodowej. W pierwszej kolejności widać, że Rosja stara się kreować współpracę w sposób asymetryczny, czyli jednostronnie (lub w przewadze) korzystnej dla niej. Daje to podstawy do obaw, że postrzega ona tę współpracę w kategoriach gry o sumie zerowej. Wiele rosyjskich działań wskazuje na taką właśnie wizję stosunków, w której Rosja jest silna na tyle, że może dyktować warunki współpracy nie licząc się z partnerami. Drugą ważną cechą instrumentów rosyjskiej polityki zagranicznej jest ich konfrontacyjny charakter. W razie nieuwzględniania przez partnerów interesów rosyjskich, Moskwa gotowa jest szybko realizować bardzo zdecydowane działania i długotrwale podtrzymywać stan napięcia. Wynika to z rosnącego poczucia siły i zwiększających się możliwości oddziaływania<sup>23</sup>. Do konkretnych metod, które Rosja stosuje w stosunkach międzynarodowych należą:

- podtrzymywanie sytuacji konfliktowych w swoim sąsiedztwie, służących utrzymywaniu kurczącej się strefy wpływów,
- polityka handlowa, polegająca na modelowaniu warunków eksportu i importu zgodnie z potrzebami politycznymi,
- prowokowanie napięć sąsiedzkich pod różnorodnymi pretekstami.

Z działań Rosji w ostatnich latach wynika, że takie są właśnie założenia szczegółowego katalogu instrumentów polityki zagranicznej, choć nie mają one charakteru deklarowanych. Wynika to głównie z tego, że Rosja nie jest zdolna konkurować z takimi podmiotami, jak USA, UE czy Chiny w warunkach stabilności i równoprawności gdyż nie ma ekonomicznych instrumentów oddziaływania, poza ewentualnymi naciskami handlowymi. Postrzega się zatem zapewne na Kremlu, że tylko instrumenty konfrontacyjne mogą zapewnić Rosji utrzymanie wpływów. Przykładem realizacji tych założeń w ostatnich latach jest polityka wobec Gruzji.

<sup>23</sup> T. Bordaczew, F. Łukianow, *Время разбрасывать камни*, „Россия в глобальной политике” 2008, T. 6, № 2, s. 75.





W warunkach stabilności politycznej kraj ten szybko zmierzałby w kierunku UE i NATO, zatem Rosja świadomie podtrzymuje napięcie i destabilizuje region, ponieważ nie ma innych skutecznych instrumentów oddziaływania.

### Cele i interesy Federacji Rosyjskiej w odniesieniu do UE

Unia Europejska jest dla Rosji ważnym partnerem ale także i konkurentem. Doktrynalną podstawą założeń polityki rosyjskiej wobec UE jest, oprócz wymienionych powyżej dokumentów, „Strategia rozwoju stosunków Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską w perspektywie średnioterminowej (2000–2010)”<sup>24</sup>, przyjęta pod koniec 1999 r. Określa ona Unię Europejską jako ważnego strategicznego partnera, z którym Rosja chce utrzymywać rozbudowane stosunki gospodarcze. Strategia wymienia wiele dziedzin, w których takie stosunki mogłyby być rozwijane. Zauważa się także, że Rosja może się znacznie przyczynić do rozwoju UE. Jest to swego rodzaju oferta, złożona przez Rosję na przełomie wieków, polegająca na tym, że „połączenie” potencjałów Europy i Rosji może przyczynić się do rozwoju obu stron. Jednocześnie w zamian za bezpieczeństwo energetyczne i współpracę gospodarczą, Rosjanie oczekiwali, że zostaną uznani za równoprawnych partnerów w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego<sup>25</sup>. Jednocześnie jednak z tego oraz innych dokumentów doktrynalnych wyłania się obawa przed rozwojem UE jako coraz silniejszego podmiotu gospodarczego i aktora stosunków międzynarodowych<sup>26</sup>. Przemawiają za tym oczywiste asymetrie gospodarcze pomiędzy Rosją a UE, wyrażające się miazdzącą przewagą gospodarczą, technologiczną i demograficzną Europy.

Powyższe założenia przyświecały rządowi Władimira Putina w pierwszych kilku latach jego prezydentury, postrzegane było to nawet przez komentatorów jako „prozachodni zwrot” w polityce Rosji. Tymczasem jednak była to w istocie kontynuacja generalnych założeń polityki zagranicznej Rosji, zmierzających do realizacji statusu mocarstwowego. Nawiązanie partnerskiego i równoprawnego dialogu z potężną UE miało w założeniu służyć realizacji tej właśnie idei. Nie bez znaczenia była tu też percepcja interesów gospodarczych: Rosja była w znacznej mierze uzależniona od eksportu do Europy, od zachodnich kredytów i inwestycji. W krótkim czasie te założenia zmieniły się nieco w pewnych elementach, choć nie w zasadach. Utrzymywanie równoprawnych stosunków pozostaje główną wartością, lecz zmieniła się percepcja wzajemnych relacji, w związku z sygnalizowaną powyżej percepcją świata i głównych rosyjskich interesów. Wieloletni ambasador Wielkiej Brytanii w Moskwie ujmuje rzecz następująco:

<sup>24</sup> „Diplomaticzeskij Wiestnik” 1999, nr 11.

<sup>25</sup> M. Czajkowski, *Rosja w Europie*, Kraków 2003, s. 125.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 169–170.





[...] od 2003 r. stało się coraz bardziej jasne, że dominujące w obecnym kierownictwie rosyjskim siły obróciły się przeciw idei „strategicznego partnerstwa” z Zachodem. Nie uważają, aby było ono potrzebne: Rosja jest dość silna, aby realizować całkowicie niezależną politykę, nie musi godzić się z zachodnimi poglądami i może dyktować swoje własne warunki współpracy. Nie zamierza być ograniczona więzami partnerstwa czy podejmować odpowiedzialność, jaka z niego wynika. Nie ufa motywacjom Zachodu – brak zaufania rozbudzony został przez wydarzenia i działania Zachodu oraz przez zachodnią krytykę postępowania Rosji<sup>27</sup>.

Ta bardzo celna wypowiedź pokazuje zmianę w podejściu Rosji do polityki zagranicznej w ogóle, a wobec Europy w szczególności. Nie jest to jednak zmiana fundamentalna, lecz raczej co do metod realizacji, wynikających ze zmienionego, według Rosjan, stosunku Rosji i Europy. Rosja, wedle tych założeń, wychodzi z kryzysu i dzięki wewnętrznemu rozwojowi oraz korzystnej sytuacji zewnętrznej staje się faktycznie równoprawnym partnerem, a nawet uzyskuje przewagę. Nie musi zatem domagać się partnerstwa, teraz może dyktować warunki. To odzwierciedla na skalę europejską wspomnianą powyżej percepcję miejsca Rosji w świecie: przekonanie, że faktycznie już realizuje ona rolę mocarstwa i jako takie, staje wobec Europy bez kompleksów wskazując na swoje interesy.

A interesy te wobec Unii Europejskiej wynikają zarówno z zagrożeń rozwojem UE, jak i oczekiwań ekonomicznych. Ich katalog można przedstawić następująco:

- rozwój zależności energetycznej Europy od Rosji,
- udostępnianie rynków Unii Europejskiej dla rosyjskich towarów przemysłowych oraz rosyjskiego kapitału,
- udział Rosji w europejskiej polityce bezpieczeństwa na zasadach równoprawnego partnera i współdecydenta.

Wszystko to ma prowadzić do zasadniczego celu, przedstawionego powyżej, czyli egzekwowania przez Rosję możliwie dużego wpływu na procesy polityczne, gospodarcze i w dziedzinie bezpieczeństwa w Europie, tak aby sprzyjały głównemu interesowi – rozwojowi państwa. Kontrola ta ma mieć oczywiście charakter *soft-power*, ale zaznacza się w tym zakresie konkurencja z USA. Rosja chce być dominującym mocarstwem europejskim i uważa, że jest to możliwe do osiągnięcia.

### **Instrumenty polityki Federacji Rosyjskiej wobec UE**

Aby zrealizować te wspomniane cele, potrzebne są odpowiednie instrumenty polityki zagranicznej. Główny problemem jest tu fakt, że UE jest gospodarczo znacznie silniejsza od Rosji i jej zdolności oddziaływania są znacznie większe. Stąd instrumenty działania Rosji wobec UE wynikają, z jednej strony, z ograniczonych możliwości, z drugiej ze wspólnotowego charakteru UE, z trzeciej zaś z gotowości do realizacji środków konfrontacyjnych.

<sup>27</sup> R. Lyne, *Russia and the West: Is Confrontation Inevitable?*, „Russia in Global Affairs” 2008, Vol. 6, No. 1, s. 96.





Oddziaływanie Rosji na UE może zatem obejmować:

- działania handlowe: manipulowanie cenami i dostawami surowców energetycznych, importem ważnych dla państw UE towarów, domaganie się nierównoprawnych rozwiązań instytucjonalnych we wzajemnych stosunkach gospodarczych,
- działania polityczne: dążenie do rozbicia jedności europejskiej poprzez faworyzowanie stosunków dwustronnych, różnicowanie oferty wobec poszczególnych państw UE, ignorowanie w miarę możliwości mechanizmów wspólnotowych.

W ramach założeń rosyjskiej polityki wobec UE widać zatem wyraźnie gotowość do wykorzystywania posiadanych przez Rosję instrumentów, nawet jeśli ich stosowanie może wywołać negatywne skutki.

### **Perspektywy współpracy i pola konfliktów pomiędzy Rosją a UE**

Z przedstawionych wyżej założeń wynika jasno, że z punktu widzenia Federacji Rosyjskiej, współpraca z UE ma bardzo duże znaczenie. Jednocześnie należy pamiętać, że Rosja ma dość odmienną wizję tej współpracy. Europa oczekuje stabilnych, równoprawnych i zinstytucjonalizowanych więzi gospodarczych oraz odseparowanych od nich kontaktów politycznych, a także współpracy w dobrej wierze w dziedzinie rozwiązywania konfliktów regionalnych i globalnych. Tymczasem Rosja dąży do narzucenia Europie swoich wpływów politycznych, a instrumenty gospodarcze pełnią w znacznej mierze rolę służebną wobec polityki, choć jednocześnie Rosja zdaje sobie sprawę, że współpraca gospodarcza ma dla niej kluczowe znaczenie. Z jednej zatem strony Rosja dąży do maksymalizacji zysków, z drugiej (sprzecznie) stawia na pierwszym planie interesy polityczne pojmowane w sposób odmienny od europejskiego. Taki stan rzeczy powoduje, że perspektywa współpracy pozostaje dość odległa, ale jednocześnie wyraźny jest i potencjał konfliktu. W gruncie rzeczy dziedziny, które mogą być areną coraz szerszej współpracy, niosą też w sobie jednocześnie zarzewie konfliktu.

### **Potencjał współpracy**

Obecna współpraca odbywa się na bazie układu PCA<sup>28</sup>. Przewiduje on pewną instytucjonalizację współpracy, określając zasady regularnych konsultacji w postaci szczytów UE–Rosja, Stałej Rady Partnerstwa na szczeblu ministerialnym, w ramach Parlamentarnej Komisji Współpracy, oraz bieżących kontaktów dyplomatów i ekspertów na różnych szczeblach. Oprócz PCA utworzono wiele szczegółowych mechanizmów współpracy takich, jak na przykład: dwustronne układy handlowe

<sup>28</sup> Partnership and Cooperation Agreement (Układ o partnerstwie i współpracy), wszedł w życie 1 grudnia 1997 r. Został zawarty na 10 lat, po upływie tego terminu ma być co rok automatycznie przedłużany, w 2004 rozszerzony o nowe państwa członkowskie UE.





dotyczące poszczególnych dziedzin, negocjacje w sprawie akcesji Rosji do WTO, dialog energetyczny, dialog na temat energii jądrowej, współpraca naukowo-techniczna, współpraca w dziedzinie spraw wewnętrznych, etc. Istniejąca sieć porozumień obejmuje zatem bardzo wiele dziedzin, w których współpraca ma miejsce lub może mieć miejsce. Szczególną rolę grają tu tzw. wspólne przestrzenie, czyli długofalowe programy rozszerzania współpracy w czterech głównych dziedzinach<sup>29</sup>:

- wspólna przestrzeń ekonomiczna,
- wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
- wspólna przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego,
- wspólna przestrzeń badań naukowych, edukacji i kultury.

Baza polityczna i prawna wielopłaszczyznowej współpracy między UE a Rosją istnieje zatem i jest bardzo rozbudowana<sup>30</sup>. Pozwala już teraz na głęboką współpracę, wszystko więc zależy od tego, jaką treścią wypełniane będą podpisane porozumienia.

Istniejący zakres współpracy można także określić przy pomocy danych liczbowych opisujących stan wzajemnych stosunków ekonomicznych. One to bowiem stanowią w istocie najważniejszą obecnie dziedzinę wzajemnych stosunków. Bilans handlowy Rosja–UE w 2006 r. wyglądał następująco. Udział Unii w eksporcie towarów z Federacji Rosyjskiej wyniósł 49%, a w imporcie 55%. Dodając do tego także istotny udział Unii w bilansie handlu usługami należy stwierdzić, że ponad połowa obrotów handlowych Rosji przypada na Unię. W handlu zewnętrznym Unii eksport do Rosji to 6%, a import 9%<sup>31</sup>. Dysproporcja jest więc bardzo wyraźna.

Najistotniejszymi towarami we wzajemnym handlu są surowce energetyczne<sup>32</sup>. W 2006 r. z obszaru byłego ZSRR (co w praktyce w tym przypadku oznacza prawie wyłącznie Rosję) wyeksportowano 353 mln ton ropy naftowej, z czego 290 mln dotarło do Europy (co w zasadzie oznacza UE)<sup>33</sup>. Ze 151 mld m<sup>3</sup> gazu, wyeksportowanych przez Rosję w tym samym czasie, około 130 mld przeznaczone było dla państw UE<sup>34</sup>. Dostawy gazu do UE pokrywają 26,3% zapotrzebowania, a 75% dochodów rosyjskiego eksportu bezpośrednio zależy od europejskiego rynku energetycznego<sup>35</sup>. Do tego dodać należy znaczny eksport innych surowców oraz półfabrykatów metalurgicznych i chemicznych z Rosji do UE, oraz eksport wyso-

<sup>29</sup> Decyzję w tej sprawie podjęto na szczycie w Sankt Petersburgu w 2003 r., a na szczycie w Moskwie w 2005 r. przyjęto „mapy drogowe” dotyczące realizacji tych przestrzeni.

<sup>30</sup> Por. np. informacje na stronach internetowych przedstawicielstwa KE w Moskwie, <http://www.del-rus.ec.europa.eu/ru>.

<sup>31</sup> Wszystkie dane za: „International Trade Statistics 2007”, World Trade Organization, Geneva 2007, [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm) (6 V 2008).

<sup>32</sup> M. Czajkowski, *Perspektywy zaopatrywania krajów Unii Europejskiej w gaz ziemny z Rosji*, „Politeja” 2006, nr 1, s. 85–107.

<sup>33</sup> Dane za: „BP Statistical Review of World Energy”, July 2007, [www.bp.com](http://www.bp.com) (19 VIII 2007).

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> T. Gomar, *op. cit.*, s. 155.





ko przetworzonych towarów przemysłowych, usług oraz towarów rolno-spożywczych z UE do FR.

Przytoczone liczby, mimo że obrazują bardzo ogólne dane, wskazują wyraźnie na istniejącą współzależność handlową pomiędzy Rosją i UE. Współzależność ta ma głęboki i długoterminowy charakter, sięga najważniejszych gospodarczych interesów obu stron. W związku z takim stanem rzeczy potencjał wzajemnych stosunków na przyszłość jest ogromny. Rozwój i umacnianie kontaktów handlowych obie strony postrzegają jako priorytet i obie starają się stworzyć dla siebie jak najdogodniejsze warunki. Istnieje także spory potencjał stosunków w innych dziedzinach przewidzianych w ramach traktatowych.

### Potencjał konfliktu

W tych samych dziedzinach, w których widać wielki potencjał współpracy, zaznaczają się także i czynniki konfliktogenne. Sprzeczności we wzajemnych relacjach pojawiają się głównie tam, gdzie jedna lub druga strona uważa, że współpraca nie jest równoprawna.

W dziedzinie gospodarczej, ze strony UE jest więc wyraźne dążenie do przeniesienia na Rosję pewnych zasad otwartej gospodarki, czyli oczekiwanie zaakceptowania przez nią ekonomicznych reguł gry obowiązujących w Europie. Oprócz otwartości oznaczają one stabilność warunków i przejrzystość działań. Z drugiej strony Rosja uważa, że nie może się zgodzić na asymetrię ekonomiczną, czyli przewagę UE, ponieważ będzie to oznaczać dominację ekonomiczną UE w Rosji. Taki stan rzeczy godziłby w zasadnicze założenie, jakim jest suwerenna mocarstwowość Rosji. Ponadto, co także bardzo ważne, otwartość, stabilność i przejrzystość reguł ekonomicznej gry drastycznie naruszyć musi interesy rządzących<sup>36</sup>.

W dziedzinie politycznej są dwa zasadnicze pola konfliktu. Pierwsze dotyczy rozwoju sytuacji wewnętrznej w Rosji. Abstrahując od medialnych obaw o tamtejszą demokrację, ma się tam do czynienia ze znacznym, realnym potencjałem destabilizacji. Ideologizacja i prywatyzacja państwa, fatalne błędy gospodarcze, niedoinwestowanie, gigantyczna korupcja i szerzący się nacjonalizm są bardzo niepokojące. Odzwierciedla to zresztą dość wyraźne zaniepokojenie wielu komentatorów i polityków europejskich oraz urzędników unijnych. Obawy sprowadzają się w praktyce do tego, że Rosja prowadzi politykę wewnętrzną, która nie jest w pełni nastawiona na wspólne korzyści. To z kolei prowadzi do jej porażek i ograniczenia profitów zarówno rosyjskich, jak i europejskich, a potencjalnie do destabilizacji. Z tego względu UE zainteresowana byłaby wypracowaniem w Rosji takich mechanizmów politycznych, które mogłyby zniwelować a przynajmniej

<sup>36</sup> Na przykład o domniemanym majątku samego Władimira Putina, zob. np.: J. Bernstein, *Belkovsky Predicts Medvedev will Tighten the Skrew*, „Eurasia Daily Monitor” 2008, Vol. 5, No. 1; [www.jamestown.org](http://www.jamestown.org) (7 I 2008).







ograniczyć te negatywne trendy. Tymczasem członkowie władz w Rosji uznają takie stanowisko wręcz za agresję. UE nie stara się obecnie eksploatować tej tematyki, aby nie drażnić Rosji, lecz nie oznacza to, że kwestie te nie istnieją. Ze strony Rosji natomiast jest prowadzona walka propagandowa przeciwko zachodnim instytucjom i wartościom politycznym, przybierająca okresowo znamiona hysterii. Celem tych działań jest umacnianie legitymacji politycznej władz i dyskredytacja ewentualnych nacisków Unii.

Drugie pole dla konfliktu politycznego to polityka zagraniczna. Realizacja przedstawionych powyżej założeń częstokroć prowadzi do znacznej sprzeczności z polityką UE (Kosowo, Kaukaz, Białoruś, etc.) Poza tym normatywnie traktowana mocarstwowość częstokroć prowadzi do wyznaczania polityce zagranicznej celów trudnych do osiągnięcia. To z kolei skutkuje napięciami wewnętrznymi w ramach polityki zagranicznej, mogącymi prowadzić, i prowadzącymi, do jej radykalizacji, a także do ewidentnych błędów oraz działań bezproduktywnych, acz kosztownych.

UE szukałaby zatem pomocy Rosji przy dyscyplinowaniu przestrzeni bezpieczeństwa w Europie i na jej obrzeżach, Rosja jednak przede wszystkim stara się akcentować swą niezależność i odmienność interesów. Nie podejmuje zatem wielu działań konstruktywnych, mających na celu szukanie kompromisów i rozwiązywanie sporów, lecz działa na rzecz utrwalania istniejących konfliktów, co z wielu przyczyn szkodzi samej Rosji<sup>37</sup>. Kreml uważa jednak, że w interesie Rosji jest podtrzymywanie stanu niestabilności w kluczowych obszarach, o czym już była mowa wcześniej. Stabilność postrzega się bowiem jako sprzyjającą wpływom UE, które mają charakter przemożnych oddziaływań ekonomicznych, którym Rosja nie potrafi przeciwstawić odpowiednika. Tym sposobem pojawia się podstawowa sprzeczność, jako że UE chce stabilizacji regionów konfliktowych, a Rosja przeciwnie.

### Perspektywy partnerstwa

Perspektywy partnerstwa są postrzegane różnorodnie, politycy, eksperci i medialni komentatorzy oceniają je bowiem z różnych punktów widzenia. Poniżej w skrócie przedstawione zostaną wybrane stanowiska ekspertów zachodnich i rosyjskich. Nie jest to wybór wyczerpujący, przedstawia jednak zasadnicze trendy w interpretacji zachodzących zjawisk.

W Rosji istnieją dwa zasadnicze nurty oceny zjawisk zewnątrzpolitycznych, co dotyczy także spraw europejskich. Pierwszy można nazwać prokremlowskim, reprezentują go eksperci zbliżeni do obecnych władz (np. Gleb Pawłowski). Powtarzają oni w gruncie rzeczy tezy oficjalnej propagandy, ubierając je w nauko-

<sup>37</sup> S. Markiedonow, *A Russian Perspective: Forging Peace in the Caucasus*, „Russian Analytical Digest” 2008, No. 40; [www.res.ethz.ch](http://www.res.ethz.ch) (12 V 2008).







we ramy. Postrzegają więc Zachód jako całość, jako zagrożenie dla samoistnego rozwoju Rosji. Twierdzą zdecydowanie, że nie chce on odrodzenia Rosji jako światowego mocarstwa, co skutkuje pogorszeniem się stosunków wzajemnych, z ewidentnej winy Zachodu.

Drugi nurt można nazwać sceptycznym. Generalnie akceptuje on dążenie Rosji do statusu mocarstwa, lecz w różnym stopniu krytykuje działania władz. Podkreśla się na przykład często, że konfrontacyjna polityka jest szkodliwa dla państwa. Nie oznacza to jednak automatycznej pozytywnej oceny pozycji Zachodu. Zwraca się uwagę na agresywną i nieproduktywną politykę USA oraz na niechęć wielu krajów UE do współpracy z Rosją. Georgij Arbatow twierdzi na przykład, że Rosja nie powinna się izolować od Europy, oraz że jej interes jest zbliżony, lecz takie kraje, jak Estonia i Polska temu się przeciwstawiają, a sama Unia nie wysyła do Rosji czytelnych, pozytywnych znaków mówiących, że mogłaby się ona w przyszłości stać częścią jednolitej Europy<sup>38</sup>.

Wśród ekspertów zachodnich trudniej jest wyraźnie wyróżnić pewne nurty w ocenie, choćby dlatego, że analiz jest całe mnóstwo. Odrzucając te, z których ewidentnie wyziera ideologicznie antyrosyjski charakter, można jednak zauważyć dość wyraźny rys troski o los Rosji i jej stosunków zewnętrznych, w tym z UE. Troska ta sprowadza się w dużej mierze do konstatacji, że Rosja i Europa mają dość odmienne wizje fundamentalnych wartości, a to źle wróży współpracy. James Sherr<sup>39</sup> zauważa na przykład, że Rosja wciąż operuje pojęciami takimi, jak „strefa wpływów” czy „równowaga siły”, podczas gdy UE rozumie w kategoriach postmodernistycznych: przewycięzania granic, wspólnoty interesów, kulturowej i cywilizacyjnej wspólnoty w odmiennościach, etc; inaczej mówiąc ma się do czynienia z odmienną percepcją zasadniczych wartości fundujących stosunki wzajemne<sup>40</sup>. Ciekawe są w tym względzie oceny uczonych fińskich. Ekonomista Pekka Sutela zauważa, że firmy działające w rosyjskim autorytarnym kapitalizmie funkcjonują inaczej niż na Zachodzie, stąd trudno z nimi współdziałać na normalnych dla Zachodu zasadach<sup>41</sup>. W tym dość sceptycznym obrazie jest jednak miejsce na optymizm, wskazuje się bowiem na konieczność odnowienia stosunków, ponieważ Rosja i UE są na siebie skazane<sup>42</sup>.

W Polsce natomiast w obiegu medialnym, ale także i w kołach eksperckich bardzo powszechny jest wypaczony obraz Rosji, widzianej wyłącznie przez pryzmat historii i wypływających z niej lęków. Ta część analiz, która ma charakter rzetelny sytuuje się raczej w nurcie zachodnim, czyli wokół obawy wynikającej ze

<sup>38</sup> G. Arbatow, *Нам грозит более опасный период чем холодная война*, „Россия в глобальной политике” 2008, T. 6, № 1, s. 140.

<sup>39</sup> Analitik Chatham House.

<sup>40</sup> J. Scherr, *Россия и Запад: переоценка*, „Россия в глобальной политике” 2008, T. 6, № 2, s. 89.

<sup>41</sup> P. Sutela, *ЕС и Россия: возможно ли взаимодействие на равных?*, „Россия в глобальной политике” 2007, T. 5, № 6, s. 63.

<sup>42</sup> H. Naukkala, *Завтра уже наступило В защиту пощутнавшего альянса ЕС – Россия*, „Россия в глобальной политике” 2007, T. 5, № 5, s. 147–154.





stwierdzenia, że znaczna część fundamentów stosunków UE–Rosja i szerzej, Europa–Rosja, Europa–Zachód, ma niezbyt stabilny charakter, wynikający zarówno z percepcji świata przez Rosję, jak i niezdolności Europy do zrozumienia interesów partnera<sup>43</sup>.

### Podsumowanie i prognoza

Przedstawiony powyżej przegląd ocen należy uzupełnić, wpisującą się w nurt sceptycznych obaw o całokształt stosunków z Zachodem. Zauważalne są bowiem dość fundamentalne sprzeczności w pojmowaniu głównych celów.

**Charakter obecnych stosunków FR–UE.** Rosja i UE są już obecnie ze sobą powiązane ekonomicznie do tego stopnia, że istnieje między nimi silna współzależność ekonomiczna. To jest podstawowe stwierdzenie, w ogromnej mierze określające istniejące stosunki. Jednocześnie jednak zaznacza się istotny spór dotyczący ram i sposobów tej współpracy, wynikający z fundamentalnych przyczyn, wskazywanych już powyżej. W ogromnej mierze hamuje on rozwój wzajemnych stosunków, zarówno w kontekście instytucjonalizacji i rozwoju współpracy ekonomicznej, jak i możliwej współpracy politycznej. Osie te tego sporu są dwie. Pierwsza to różnice w podejściu do ważnych problemów stosunków międzynarodowych, do których oprócz wymienionych można dodać też kwestie bliskowschodnie, stosunek do Iranu i generalnie do praw człowieka i wolności politycznych w świecie. Druga oś to kwestie ekonomiczne, polegające przede wszystkim na odmiennych wizjach sposobów organizowania wzajemnej współpracy.

Ważną cechą współpracy UE–Rosja jest i to, że wymienione elementy konfliktogenne mają charakter trwałe. Wynikają one z fundamentalnych i zasadniczych interesów obu stron. Dla Rosji jest nim główny paradygmat – pozycja suwerennego mocarstwa, przy czym nie ma ona wielu instrumentów do realizacji takiej roli. Ze strony Unii istnieje oczekiwanie realizacji przez Rosję trudnych do przyjęcia norm unijnych, a więc percepcji niezmiennych form współpracy gospodarczej.

**Perspektywy rozwoju stosunków FR–UE, możliwe scenariusze.** Z punktu widzenia współpracy Rosja–UE należy zwrócić uwagę na pewne ważne cechy współpracy, które podlegać będą w przyszłość ewolucji. Są to:

1. obopólna zgoda na przyjęcie pryncypiów kształtujących współpracę gospodarczą,
2. swoboda we wzajemnym dostępie do rynków,
3. stabilność i przejrzystość prawa w Rosji,
4. przewidywalność i racjonalność działań gospodarczych,
5. wewnętrzna ewolucja polityczna w Rosji,
6. dobra wola Rosji w zakresie rozwiązywania konfliktowych sytuacji w Europie i jej sąsiedztwie,
7. podatność UE na działania Rosji.

<sup>43</sup> S. Meller, *Jak rozmawiać z Rosją*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 1, s. 27–32.





Biorąc pod uwagę ewentualny kierunek ewolucji powyższych czynników należy przyjąć, że istnieje kilka możliwych scenariuszy rozwoju stosunków z UE. Analizując je, należy jednak pamiętać o znacznym stopniu nieprzewidywalności sytuacji w Rosji:

1. Rosja utrzyma swój obecny kurs w polityce wewnętrznej i zagranicznej oraz stosunek do głównych kwestii gospodarczych. W takim wypadku współpraca sprowadzać się będzie do handlu surowcami i ograniczonych inwestycji w tym zakresie, przy czym rozwój współpracy będzie raczej powolny i ilościowy, a nie jakościowy. W dziedzinie politycznej pojawiać się będą konflikty związane z sytuacjami i regionami kryzysowymi oraz brakiem trwałych uregulowań, a także z rozwojem sytuacji wewnętrznej w Rosji.
2. Rosja pod rządami nowego prezydenta mogłaby zmienić kierunek na bardziej prozachodni i liberalny, co może skutkować różnorodnymi zjawiskami służącymi wzrostowi poziomu wzajemnej współpracy. Wymaga to jednak wykazania dobrej woli Rosji, która musiałaby dokonać pewnych zmian w polityce wewnętrznej, szczególnie gospodarczej (większe bezpieczeństwo i otwartość na inwestycje, stabilizacja prawa, ukrócenie korupcji, przejrzystość decyzji gospodarczych). Także i UE musiałaby być zdolna dostrzec i wykorzystać taką szansę.
3. Zaostrzenie stosunków i pogorszenie jakości współpracy nastąpić może w wypadku wzmocnienia nacjonalistycznej i konfrontacyjnej polityki Rosji. Rosja nie ma jednak takich instrumentów oddziaływania na UE, przy użyciu których mogłaby wejść w ostry konflikt gospodarczy czy polityczny z Europą. Dopiero realne, a nie tylko propagandowe wzmocnienie sił zbrojnych, a przede wszystkim taka dywersyfikacja dróg eksportu surowców, która pozwoliłaby Rosji ograniczać ich dostawy bez ograniczenia dopływu pieniędzy, mogłyby stworzyć jej realne możliwości wejścia w głęboki konflikt z Europą.

W krótkoterminowej perspektywie prawie pewna jest realizacja pierwszego scenariusza. Wydaje się, że system polityczny i gospodarczy jest w miarę stabilny i nie powinien podlegać znaczącej ewolucji, poza pewnymi przetasowaniami o charakterze technicznym. Dopiero w średniookresowym horyzoncie czasowym można spodziewać się napięć wewnętrznych o charakterze sporu wewnątrz elit oraz kumulacji negatywnych zjawisk ekonomicznych. Ewentualne zaburzenia wewnętrzne mogą sprzyjać realizacji drugiego scenariusza, albo też i nieskutecznym próbom realizacji trzeciego. Dopiero w długookresowej perspektywie, jeśli Rosji jednak uda się uniknąć kryzysów wewnętrznych, może ona zbudować potencjał do skutecznej realizacji scenariusza trzeciego. Na razie pozostaje to jednak zagrożeniem dosyć hipotetycznym.

**Wnioski dla Polski.** W stosunkach Rosji z Polską widać wyraźną asymetrię polityczną i gospodarczą, na korzyść Rosji. Wobec przedstawionych założeń polityki rosyjskiej nasz kraj dla członkostwa w UE nie ma alternatywy. Tylko ono jest w stanie uchronić nas przed ewentualnymi negatywnymi skutkami polityki rosyjskiej, zarówno w dziedzinie bezpieczeństwa, jak i, przede wszystkim, w sferze





gospodarczej. Dla Rosji Polska, podobnie jak i inne kraje Europy Środkowej, jest raczej przedmiotem niż podmiotem gry politycznej. Wydaje się, że stara prawda jest nadal aktualna: stosunki polsko-rosyjskie są takie, jak chce Moskwa, my je możemy jedynie pogarszać, ale już ich poprawa zależy od drugiej strony.

Dosyć wyraźne sprzeczności pomiędzy Unią a Rosją są faktem, ale jednocześnie Unia wyraźnie chce ograniczać ich zakres i negatywne skutki. W związku z tym polityka Polski musi uwzględniać interesy Wspólnoty. W przeciwnym wypadku oprócz złych stosunków z Rosją, ryzykujemy też złe stosunki z UE, a to jest długofalowo bardzo niekorzystne. Wydaje się, że wobec Rosji winniśmy realizować podejście realistyczne, akcentujące dobrą wolę i podkreślające, że Polska nie chce pogarszać stosunków i dodatkowo jest gotowa do działań wspólnotowych. Percepcja naszego kraju jako chuligana starającego się izolować i destabilizować Rosję jest najgorszą rzeczą, jaka może nam się przytrafić, tym bardziej, że Rosja dysponuje środkami dotarcia do zachodnich polityków i przekonywania ich do swoich poglądów. Zawiniona przez nas konfrontacja polsko-rosyjska nie ma więc żadnego sensu.

Polska winna zatem starać się modelować na swą korzyść politykę Unii wobec Rosji, w taki jednak sposób, by unikać wrażenia, że nasza polityka jest anty-rosyjska. Powinniśmy starać się pozostać jednym z liderów polityki wschodniej UE, ale oznacza to także konieczność uwzględniania interesów innych partnerów. Polska nie może jednostronnie narzucać UE swoich wizji politycznych lub stawiać Wspólnotę przed faktami dokonanymi, ponieważ może pojawić się wrażenie, że podejście do realizacji polityki zagranicznej Warszawy jest zadziwiająco podobne do rosyjskiego.